



## Resolución 835/2021

**S/REF:** 001-060237

**N/REF:** R/0835/2021; 100-005862

**Fecha:** La de la firma

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio de Defensa

**Información solicitada:** Vacunados con varias dosis y con dosis de distintas vacunas

**Sentido de la resolución:** Desestimatoria

### I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el reclamante solicitó el 31 de agosto de 2021 al MINISTERIO DE DEFENSA, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), la siguiente información:

*- Solicito la siguiente información sobre todos y cada uno de los vacunados de las Fuerzas Armadas con 3 o más dosis de una o varias vacunas contra el coronavirus:*

*Solicito que para cada uno de ellas se me indique su sexo, su edad, marca de la primera dosis que se le puso y en qué fecha, marca de la segunda dosis que se le puso y en qué fecha y marca de la tercera dosis que se le puso y en qué fecha. Del mismo modo, si hay*

---

<sup>1</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

*personas con más de tres dosis solicito que también se me informe de en qué fecha y qué marca se le puso en las sucesivas dosis posteriores a la tercera.*

*- Solicito también la siguiente información sobre todos y cada uno de los vacunados de las Fuerzas Armadas que hayan sido vacunados con dosis de distintas vacunas contra el coronavirus (de distintas marcas comerciales):*

*Solicito que para cada uno de ellas se me indique su sexo, su edad, marca de la primera dosis que se le puso y en qué fecha y marca de la segunda dosis que se le puso y en qué fecha. Del mismo modo, si hay personas con más de dos dosis y que también hayan sido vacunadas con pauta heteróloga solicito que también se me informe de en qué fecha y qué marca se le puso en su tercera dosis o en sucesivas, si se le vacunó aún en más ocasiones.*

*(...) también solicito que se me indiquen todos y cada uno de los motivos que haya habido para vacunar a personas de las Fuerzas Armadas con tres meses y todos y cada uno de los motivos que haya habido para vacunarles con pauta heteróloga.*

2. Mediante Resolución de 29 de septiembre de 2021, la INSPECCIÓN GENERAL DEL MINISTERIO DE DEFENSA contestó al solicitante lo siguiente:

*Una vez analizada la solicitud, la IGESAN considera que procede conceder el acceso a la información a que se refiere la solicitud deducida por D. XXXXXXXXX..*

*En el Ministerio de Defensa la vacunación contra el COVID-19 se lleva a cabo conforme a los criterios definidos en la Estrategia de vacunación frente a COVID-19 en España y sus sucesivas actualizaciones.*

*Así, a fecha 8 de septiembre en las Fuerzas Armadas no se ha vacunado con 3 dosis de la vacuna contra el COVID-19 a ninguna persona.*

*En cuanto a la pauta heteróloga, se le administró a un total de 2.008 personas y el motivo de aplicación de esta pauta es la recomendación de “el uso de pauta mixta o heteróloga en las personas de menos de 60 años que recibieron una dosis de Vaxzevria” recogida en la actualización 8 de la citada estrategia, de fecha 22 de junio de 2021.*

*Para proporcionar el resto de datos solicitados sería necesario un proceso de reelaboración, por este motivo no se proporcionan estos, en línea con lo previsto en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.*

3. Disconforme con la respuesta recibida, mediante escrito registrado el 1 de octubre de 2021, interpuso una reclamación en aplicación del [artículo 24<sup>2</sup>](#) de la LTAIBG ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) con el siguiente contenido:

(...)

*Defensa aclara que no han vacunado a nadie en las Fuerzas Armadas con tres dosis, pero no me da el detalle solicitado sobre las personas vacunadas con pauta heteróloga, solo la motivación genérica que ya recoge la estrategia de vacunación del Ministerio de Sanidad.*

*Para ello alegan que incurrirían en una labor de reelaboración, pero no explican ni motivan el por qué. Como es evidente, esos datos los tiene Defensa, ya que registran la vacunación de las personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas.*

*Además, tal y como establece el artículo 18 de la Ley 19/2013, la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse “mediante resolución motivada”. En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013.*

(...)

4. Con fecha 4 de octubre de 2021, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió la reclamación al MINISTERIO DE DEFENSA, al objeto de que formularan las alegaciones que se considerasen oportunas. El 26 de octubre de 2021 se recibió escrito con el siguiente contenido:

(...)

*1.- La información que solicita el interesado consiste en el desglose de todos los vacunados con 3 dosis o con pauta heteróloga en las Fuerzas Armadas indicando su sexo, su edad, marca de la primera dosis que se le puso y en qué fecha y marca de la segunda dosis que se le puso y en qué fecha. También solicita cada uno de los motivos en cada uno de los casos que fuera vacunado con dicha pauta. Y solicita que todos los datos se le faciliten en un formato base de datos (xls o csv).*

---

<sup>2</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

*II.- Reelaborar es, según define la Real Academia de la Lengua: "volver a hacer algo distinto a lo existente" para poder dar una respuesta a la solicitud de información, de tal manera que, por razones organizativas, funcionales o de coste presupuestario no resulte posible suministrarla.*

*III.- Por consiguiente, según ha establecido el propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en diversas resoluciones, el hecho de elaborar la información solicitada expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, recae en este supuesto, dado que los datos solicitados se encuentran desagregados o incluso son inexistentes, ya que los motivos por los que cada persona decide que le administren la pauta heteróloga no se recogen en ningún sistema de información.*

*En base a este criterio, se admitió parcialmente la solicitud de información inadmitiéndose lo relativo a la información sobre la que es necesario un proceso de reelaboración tal y como se ha expuesto.*

5. El 28 de octubre de 2021, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre](#)<sup>3</sup>, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 5 de noviembre de 2021, se recibió escrito con el siguiente contenido:

*De nuevo, Defensa no argumenta por qué estaríamos ante un supuesto de reelaboración cuando ellos llevan su propio registro de vacunación.*

*Tal y como decía en mi reclamación:*

*Para ello alegan que incurrirían en una labor de reelaboración, pero no explican ni motivan el por qué. Como es evidente, esos datos los tiene Defensa, ya que registran la vacunación de las personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas. Además, tal y como establece el artículo 18 de la Ley 19/2013, la aplicación de las causas de inadmisión debe realizarse "mediante resolución motivada". En el presente caso, se ha omitido cualquier razonamiento que justifique la aplicación de la causa de inadmisión mencionada y se ha limitado a citar la misma, incumpliendo de esta forma lo establecido en el artículo 18 de la Ley 19/2013.*

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

---

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno](#)<sup>4</sup>, el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)<sup>5</sup> se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12](#)<sup>6</sup>, reconoce el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal según dispone su artículo 13, "*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*".

De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "formato o soporte". A la vez, acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "pública" de las informaciones: (a) que se encuentren "en poder" de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "en el ejercicio de sus funciones".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pedían los datos de los vacunados con 3 o más dosis de una o varias vacunas; los vacunados con dosis de distintas vacunas desglosado por sexo, edad, marca de cada una de las dosis, fecha y motivos para vacunarles con pauta heteróloga.

El Ministerio requerido ha concedido parcialmente la información solicitada (i) confirmando que a fecha 8 de septiembre no se ha vacunado con 3 dosis de la vacuna contra el COVID-19 a ninguna persona; (ii) informando que *la pauta heteróloga se le administró a un total de 2.008 personas y el motivo de aplicación de esta pauta es la recomendación de "el uso de pauta mixta o heteróloga en las personas de menos de 60 años que recibieron una dosis de*

---

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

Vaxzevria” recogida en la actualización 8 de la citada estrategia, de fecha 22 de junio de 2021; y, finalmente, (iii) inadmitiendo el mencionado detalle solicitado al ser necesaria una acción previa de reelaboración - artículo 18.1.c) LTAIBG-.

En consecuencia, el objeto de la reclamación se centra en el desglose de la denominada *pauta heteróloga* - sexo, edad, marca de cada una de las dosis, fecha- y motivos para vacunarles dado que el reclamante considera que la motivación facilitada es genérica.

Dicho esto, hay que recordar, en primer lugar, que la causa de inadmisión invocada -artículo 18.1 c) de la LTAIBG- dispone que *Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.*

Y, en segundo lugar, tal y como se recoge en los antecedentes, que la Administración en su resolución sobre acceso se limita a invocar la citada causa de inadmisión, y en sus alegaciones a la reclamación argumenta que ha de *elaborar la información solicitada expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, dado que los datos solicitados se encuentran desagregados o incluso son inexistentes, ya que los motivos por los que cada persona decide que le administren la pauta heteróloga no se recogen en ningún sistema de información.*

4. En relación con la aplicación de la citada causa es preciso tener presente que nuestros Tribunales de Justicia ya han tenido ocasión de pronunciarse en varias ocasiones sobre su interpretación y alcance, sentando una muy estricta doctrina jurisprudencial al respecto.

En este sentido, es obligado comenzar recordando la Sentencia del Tribunal Supremo 3530/2017, de 16 de octubre de 2017 (ECLI: ES: TS: 2017: 3530), en la que el Alto Tribunal ya establece con claridad cuál ha de ser el punto de partida a la hora de interpretar lo dispuesto en el artículo 18 de la LTAIBG:

*“Cualquier pronunciamiento sobre las “causas de inadmisión” que se enumeran en el artículo 18 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y, en particular, sobre la prevista en el apartado 1 c) de dicho artículo (que se refiere a solicitudes “relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración”) debe tomar como premisa la formulación amplia y expansiva con la que aparece configurado el derecho de acceso a la información en la Ley 19/2013.”*

Y, en esa misma Sentencia, concluye sentando la siguiente doctrina en interés casacional:

*“La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.*

*Por ello, la causa de inadmisión de las solicitudes de información que se contempla en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, no opera cuando quien invoca tal causa de inadmisión no justifique de manera clara y suficiente que resulte necesario ese tratamiento previo o reelaboración de la información.”*

Posteriormente, en la STS 810/2020, de 3 de marzo, (ECLI: ES: TS: 2020: 810) volvió sobre la cuestión, manifestándose en los siguientes términos:

*“Ciertamente, el suministro de información pública, a quien ha ejercitado su derecho al acceso, puede comprender una cierta reelaboración, teniendo en cuenta los documentos o los datos existentes en el órgano administrativo. Ahora bien, este tipo de reelaboración básica o general, como es natural, no siempre integra, en cualquier caso, la causa de inadmisión prevista en el artículo 18.1.c) de la Ley 19/2013.*

*La acción previa de reelaboración, por tanto, en la medida que a su concurrencia se anuda una severa consecuencia como es la inadmisión a trámite de la correspondiente solicitud, precisa que tales datos y documentos tenga un carácter complejo, que puede deberse a varias causas, pero que, por lo que ahora importa, se trata de una documentación en la que su procedencia no se encuentra en su totalidad en el propio órgano al que se solicita, pues parte de tal información corresponde y se encuentra en la Casa Real, con el añadido de que parte de tal información se encuentra clasificada, según la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre Secretos Oficiales, modificada por Ley 48/1978. Además del extenso límite temporal de la información solicitada de los vuelos militares desde 1976.*

*De modo que en el caso examinado, por muy restrictiva que sea la interpretación de la causa de inadmisión, como corresponde a este tipo de causas que impiden el acceso, se encuentra justificada por la concurrencia de la acción previa de reelaboración, pues se trata de volver a elaborar a partir de una información pública dispersa y diseminada, mediante una labor*

*consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, lo que es información clasificada o no; sistematizar, y luego, en fin, divulgar tal información. Además, incluso la información del Ministerio de Defensa, teniendo en cuenta que la solicitud alcanza hasta el año 1976, se encuentra en diferentes soportes, tanto físicos como informáticos que precisan también de una previa reelaboración."*

Y, en la STS 1256/2021, de 25 de marzo (ECLI: ES: TS: 2021: 1256), tras reproducir los razonamientos anteriores, precisó su entendimiento de lo dicho del siguiente modo:

*"La Sala apreció en el indicado caso la necesidad de la acción previa de reelaboración de la información, y por tanto la concurrencia de la causa de inadmisión, debido a que la información no se encontraba en su totalidad en el órgano al que se solicita, sino que se trataba de información pública dispersa y diseminada, que debía ser objeto de diversas operaciones de recabarla de otros órganos, ordenarla, separar la información clasificada y sistematizarla, aparte de que se trataba de información en distintos soportes físicos e informáticos."*

Esta jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido recientemente acogida y particularizada por la Audiencia Nacional en su Sentencia 359/2022, de 31 de enero (ECLI: ES: AN: 2022: 359), en cuyo fundamento de derecho tercero razona en los siguientes términos sobre el sentido del concepto de reelaboración:

*«Cuando el artículo 18.1 c) de la Ley de Transparencia habla de que se inadmitirán las solicitudes "relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración", no puede abarcarse los supuestos en los que la información se contenga en expedientes administrativos concretados por el solicitante, pues esto colisiona con el derecho al acceso a la información pública, archivos y registros reconocido en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, de tal manera que si toda petición que conllevara extraer información de un expediente identificado que no esté ordenada fuera rechazada, el derecho a la información quedaría gravemente constreñido.*

*Debe entenderse por acción previa de reelaboración la que exigen aquellas peticiones de información que cargan sobre el órgano administrativo la iniciativa de la búsqueda de datos que se encuentran dispersos en una pluralidad indeterminada de registros o archivos, cualquiera que sea su soporte, exigiendo el análisis de la información obtenida y su ordenación. Esta labor de relacionar datos que obren en poder de la administración, pero en*



*expedientes indeterminados y sin un previo tratamiento, cuando su recopilación no haya sido emprendida por ningún órgano administrativo por iniciativa propia y en cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas, no está amparada por el derecho a la información ni tienen los ciudadanos título para promoverla, salvo que expresamente se contemple en el ordenamiento jurídico».*

5. Por otra parte, en relación con la aplicación de la citada causa cabe recordar que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó en virtud de las potestades del artículo [38.2 a\) de la LTAIBG](#)<sup>7</sup>, el Criterio Interpretativo [CI/007/2015](#)<sup>8</sup>, de 12 de noviembre, en el que se recoge, que:

*Una vez fijado el concepto de reelaboración, conviene diferenciarlo de otros supuestos regulados Ley 19/2013, que no suponen causa de inadmisión.*

*El primero sería la solicitud de “información voluminosa”, que aparece recogida en el artículo 20.1. En este caso, se trata de información cuyo “volumen o complejidad” hace necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante. En este caso no se estaría ante un supuesto de reelaboración, por lo que tampoco sería un caso de inadmisión de la solicitud sino de ampliación del plazo para resolver.*

*En este sentido se pronuncia el artículo 20.1, párrafo 2 que dice textualmente “Este plazo (1 mes) podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante”.*

*No obstante, sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.*

A la vista de la citada doctrina jurisprudencial, a juicio de este Consejo de Transparencia se considera de aplicación la causa de inadmisión invocada, dado que, a pesar de que el Ministerio disponga de un registro de los vacunados, según manifiesta el reclamante, entendemos que para facilitar la información con el nivel de detalle pretendido por el

---

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

<sup>8</sup> <https://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/Actividad/criterios.html>

solicitante - sexo, edad, marca de cada una de las dosis (son varias), fecha y motivos de la combinación- habría que acudir a cada expediente personal y extraer de cada uno de ellos los datos solicitados, mediante una compleja labor consistente en recabar, primero; ordenar y separar, después, sistematizar, y luego, divulgar tal información.

Asimismo, cabe señalar que aunque el citado Criterio de este Consejo determine que no estaríamos ante un supuesto de reelaboración en el caso de información cuyo “volumen o complejidad” haga necesario un proceso específico de trabajo o de manipulación para suministrarla al solicitante, cabe recordar que también señala que sí puede tenerse en cuenta el elevado volumen de la información objeto de solicitud cuando ello suponga que, atendiendo también al alcance y objeto concreto de lo solicitado así como los medios disponibles, se incurra en algunas de las circunstancias o supuestos que, a juicio de este Consejo de Transparencia, impliquen que estemos ante un supuesto de reelaboración.

Al respecto, hay que indicar que la información a desglosar es sobre un total de 2.008 personas. Por lo que, en el presente caso el volumen y complejidad de la información sí implicaría que nos encontremos ante un supuesto de reelaboración, ya que dar acceso a los datos tal y como han sido solicitados no implicaría una mera agregación, o suma de datos, o un mínimo tratamiento de los mismos, sino que tendría que elaborarse expresamente la información con los datos extraídos de cada uno de los mencionados 2.008 expedientes de vacunación.

En consecuencia, la presente reclamación debe ser desestimada.

### III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED] frente al MINISTERIO DE DEFENSA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1<sup>o</sup>](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo

---

<sup>9</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre<sup>10</sup>](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer Recurso Contencioso-Administrativo, en el plazo de dos meses, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>11</sup>](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

---

<sup>10</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

<sup>11</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>